SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIVa. LEGISLATURA SEGUNDO PERIODO
	CARPETA Nº 394 DE 1996
COMISION ESPECIAL DE REFORMA DE LA CONSTITUCION	DISTRIBUIDO Nº 725 DE 1996
ABRIL DE 1996	SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

Versión taquigráfica de la sesión
del día 23 de abril de 1996

A S I S T E N C I A

Preside : Senador Jorge Batlle

Miembros : Senadores Danilo Astori, José Korzeniak, Rafael Michelini, Carlos Julio Pereyra, Ignacio Posadas, Américo Ricaldoni, Walter Santoro y Helios Sarthou.

Asisten : Representante Nacional, Carlos Baráibar, Prosecretaria del Senado Quena Carámbula y Sudirector General de Comisiones, Luis M. Paravis.

Secretaria : Josefina Reissig

Ayudantes : César González y Gloria Mederos

I N D I C E

Págs.

ARTICULO 17 y
textos sustitutivos 3

ARTICULO 19 y
texto sustitutivo 19

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo numero, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 15 minutos)

La Mesa quiere informar que ha recibido dos propuestas concretas. Una de ellas es la del señor Senador Michelini, que se refiere al inciso segundo del artículo 30 que sustituye al inciso segundo del artículo 17 y estimo que ya está repartido.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Creo que está mal titulado porque no está relacionado con el artículo 30.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Carpeta que se me entregó lleva el N° 394/96. En ella se indica que es el texto propuesto por el señor Senador Rafael Michelini para el inciso segundo del artículo 30 que sustituye al inciso segundo del artículo 17.

SEÑOR KORZENIAK.- El otro día estuve conversando informalmente con el señor Senador Michelini y me entregó el borrador. Quizá el título de la Carpeta no esté correcto, pero lo que se propone es que el amparo, que estaba previsto en el proyecto que estamos estudiando como inciso segundo del artículo 17 --que en un texto sustitutivo que habíamos propuesto también figuraba como inciso segundo el artículo 17-- esté contemplado en un inciso segundo del artículo 30 para no alterar un artículo tan tradicional como el "habeas corpus".

Por otra parte, me adelanto a señalar que el texto me parece bueno y no colide con la ley actual. Además, a nuestro juicio, cuenta con un respaldo mayoritario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pienso que el texto propuesto no sustituiría al inciso segundo del artículo 17, sino que, tal como viene en el proyecto, el derecho de amparo se incluiría como inciso segundo del artículo 30.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Nosotros también presentamos un texto sustitutivo para este tema. Lo ubicamos en el mismo lugar que ocupaba en el proyecto original. En cuanto al lugar donde figuraría este texto, no tenemos inconveniente. Sin embargo, con respecto al contenido, consideramos que marca la frontera, los límites, los parámetros de la acción de amparo de una manera más precisa que la propuesta del señor Senador Michelini --que no digo que jurídicamente esté mal-- y pensamos que sería conveniente establecerlo con claridad en la Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaramos que el texto propuesto por el señor Senador Michelini no sustituye al inciso segundo del

artículo 17, sino que, a través de este texto, el del señor Senador Posadas Montero o el de un tercero, lo que se procuraba incorporar a dicha disposición será agregado al artículo 30.

Asimismo, ha sido repartida la Carpeta Nº 394/96 que se refiere al texto propuesto por el señor Senador Carlos Julio Pereyra. En su momento, seguramente se realizó una exposición sobre el régimen parlamentario, que es el tema de que se trata.

La Mesa quiere informar a los señores Senadores que ha recibido una propuesta informal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, firmada por su Presidente y demás integrantes, dirigida al Presidente del Senado, en la que se pide se incluya como disposición transitoria y especial un inciso que diga: "Toda mención en la Constitución y la ley al Tribunal de lo Contencioso Administrativo se entenderá hecha a la Alta Corte de Justicia Administrativa".

SEÑOR SANTORO.- Se le cambia el nombre, volviendo a la antigua denominación.

SEÑOR PRESIDENTE.- No he leído el texto, pero será distribuido por Secretaría.

Por otra parte, el señor Ministro de Educación y Cultura nos ha hecho llegar un texto que vamos a distribuir. Se refiere a una propuesta de creación de una segunda Subsecretaría a nivel del artículo 183, que ellos denominan Subsecretaría de Justicia. El señor Ministro Lichtensztejn nos lo alcanzó personalmente para que lo tratáramos en la Comisión, a los efectos de ver si era plausible o conveniente una iniciativa de esta naturaleza.

En la última sesión estuvimos analizando nuestra forma de trabajo y en cierto momento planteé la posibilidad de una votación en general. Los representantes del Frente Amplio realizaron algunas observaciones que iban más allá del tema estrictamente de procedimiento, puesto que eran de índole política, y luego de un intercambio de ideas el señor Representante Nicolini --en ese momento integraba el Senado-- sugirió la conveniencia de aceptar el criterio que había planteado la Mesa, en el sentido de comenzar a trabajar en el día de hoy hasta las 18 horas --ya que está convocada la Asamblea General-- para considerar aquellos artículos en los que no existen dificultades de fondo de carácter político y ponernos de acuerdo en los textos sin necesidad de ponerlos a votación. Luego los integrantes de los lemas que hemos proyectado esta reforma constitucional nos reuniremos para

estudiar aquellos puntos en los que tenemos dificultades políticas y poder plantear una estrategia a los representantes del Frente Amplio. Entonces, el miércoles continuaremos trabajando y, si estamos en condiciones, haremos una referencia a estos temas. De lo contrario terminaremos con todo aquello en lo que pueda haber consenso en cuanto al texto se refiere. A última hora de ese día veremos si se puede fijar una sesión para el jueves --aunque debemos tener en cuenta que el Senado también va a sesionar-- y otra para el viernes a efectos de resolver cual va a ser el mecanismo definitivo para la consideración de este proyecto.

Si los señores miembros de la Comisión están de acuerdo, hasta las 18 horas analizaremos los artículos en los que no hay dificultades de fondo ni de carácter político sino de texto, para ver cómo las podemos ir resolviendo e ir confeccionando una redacción tentativa teniendo en cuenta las sugerencias hechas por algunos señores Senadores.

En principio, había pedido la palabra el señor Senador Santoro porque el artículo 1º hace especial referencia al 17, sobre el cual existen dos proyectos, uno del señor Senador Michelini, que plantea incorporarlo como inciso segundo del artículo 30, y otro del señor Senador Posadas Montero. Por lo tanto, en primer lugar deberíamos resolver si agregamos esta disposición como inciso segundo del artículo 17 o la incorporamos al artículo 30.

SEÑOR SANTORO.- El artículo 17 que figura en el texto que estamos considerando está conformado por el agregado que se le hizo al actual artículo 17 de la Constitución y un inciso que dice que cualquier persona podrá ejercitar la acción de amparo en los términos y condiciones que establecerá la ley. Cabe señalar que esta iniciativa integra el grupo de propuestas de carácter técnico que no fueron analizadas, por lo menos a nivel del Partido Nacional, como elementos de trascendencia política. Así como otras disposiciones incorporadas al texto, reitero, son de carácter técnico, pero además tienen cierto ordenamiento en materia de acción de amparo.

En su momento el señor Senador Posadas Montero sugirió una redacción sustitutiva que, en nuestro concepto, tiene la particularidad de tratar de explicitar la acción de amparo. La observación fundamental que hacía dicho señor Senador era que la redacción original podría incentivar a que las personas ejercitaran en forma exagerada o indiscriminada esta acción de amparo. En nuestra opinión, el texto planteado por el señor Senador Posadas Montero se asemeja al que actualmente existe

para la acción de amparo en la Ley Nº 16.011, de diciembre de 1988. Por ejemplo, no se incluye en su enumeración a la persona física, jurídica, pública o privada, sino solamente a los actos u omisiones, sin mencionar hechos, autoridades estatales o paraestatales y particulares. Además, sólo se menciona la lesión o amenaza de lesión, no incluye restricción o alteración ni la excepción de "habeas corpus" y elimina la exclusión de los actos de la Corte Electoral.

Esta es la diferencia del texto presentado por el señor Senador Posadas Montero con el de la Ley Nº 16.011. Pero más allá de las similitudes o diferencias de los textos, entendemos que como estamos redactando una norma de carácter constitucional, deberíamos ser más concisos, atendiendo a su naturaleza.

El señor Senador Michelini ha repartido un texto, procurando que no sea incorporado al artículo 17. Como señalaba el señor Senador Korzeniak en las conversaciones preliminares, el mismo comprendería únicamente al "habeas corpus" que tiene una tradición y un perfil constitucional de varios años. Por otro lado, se agregaría un inciso segundo al artículo 30, estableciendo el derecho de petición. Esta propuesta del señor Senador Michelini hace referencia a que los Tribunales ampararán a todos los habitantes de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece expresa e implícitamente. Luego se establece que el procedimiento será breve y sumario y el juez competente tendrá la potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida. Apreciamos que la primera parte del texto es enunciativa o programática y hay varias normas en este sentido que nuestros constitucionales han mantenido en el amparo de los habitantes, en el goce, derecho y ejercicio de los derechos y garantías que allí se establecen. Pero en la segunda parte, cuando se dice que el procedimiento será breve y sumario y el juez competente tendrá la potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, a nuestro juicio, se entra en un estilo de redacción no típicamente constitucional, sino legislativa. En cierta medida, habría que modificar posteriormente el texto de la actual Ley Nº 16.011 que comprende un conjunto de disposiciones que regulan la acción de amparo y determinan el procedimiento.

A este respecto, proponemos que se mantenga la referencia a la acción de amparo en el artículo 17, ya que es un aspecto distinto al "habeas corpus", estableciendo simplemente que la acción de amparo podrá ejercitarse en los términos y condiciones que establecerá la ley. De esta manera, nos

mantenemos dentro de un estilo que siempre se ha mantenido en nuestros textos constitucionales, en el sentido de norma valor que luego, los textos legales proceden a desarrollar.

SEÑOR MICHELINI.- El texto que propusimos se basa en que la redacción del artículo 17, a nuestro juicio, en cierta medida congela una situación del orden constitucional que estimamos inconveniente. Luego de estudiar el tema, llegamos al convencimiento de que el artículo 17, que hace referencia al "habeas corpus", debería dejarse tal cual está, mientras se realiza una inclusión en el artículo 30 --que se refiere al derecho de petición-- relativa al amparo. Se trataría de un agregado, ya que se consideraría al amparo como una petición frente a un supuesto daño que una persona haya sufrido por determinado hecho, hasta que esa situación se aclare.

Creo que en cierta medida la propuesta del señor Senador Posadas Montero va por la misma vía, al intentar darle una redacción distinta al artículo 17. Sin embargo, creo que es un texto muy minucioso cuando deberíamos dejar que la ley lo reglamente. Mediante el artículo 29 --en el que podría agregarse que se hará en forma provisoria o hasta que se aclare la situación-- queremos significar que se evite un daño en el que después puede no volverse atrás si la persona realmente tiene razón. Frente a determinado hecho o resolución, la persona presenta un recurso de amparo; el juez, antes de evaluar si la situación es razonable o no evita que el procedimiento se lleve a cabo y que el daño sea mayor, ya que el ciudadano tiene ese derecho. Se trata de algo simple de establecer dentro de la Constitución y sobre lo que, posteriormente, la ley abundará, deteniéndose en los detalles. Pero destaco que es la ley la que lo hace y no el artículo constitucional.

Debemos recordar que estamos tratando la Sección Derechos, Deberes y Garantías de la Carta, por lo que las disposiciones deben ser simples y claras. Posteriormente, reitero, como sucede con cualquier artículo de la Constitución, la ley dispondrá los límites que los parlamentarios consideren convenientes.

En definitiva, creo que la disposición debería incluirse en el artículo 30 y considero que esta redacción es mejor que la que ya se ha presentado. Además, hemos presentado este texto pero, lo que realmente aspiramos es que este tema no se toque. En la medida en que el Frente Amplio ha hecho hincapié en que se incluyera una cuestión de amparo, deseamos que la misma sea lo más clara posible, sin llegar a detalles que siempre podrán

ser establecidos posteriormente en el Parlamento. También estaríamos de acuerdo si se llega a la conclusión de no incluir ningún texto, ni en el artículo 17, ni en el artículo 30 pero, de no ser así, preferimos esta propuesta de establecer un segundo inciso para el artículo 30.

SEÑOR KORZENIAK.- Sin ser reiterativo, quiero desarrollar lo que manifestamos cuando defendimos un texto muy similar al propuesto por el señor Senador Michelini, aunque este se incluya en el artículo 30 y no en el 17. No creo que ésta sea una alternativa de difícil solución porque la reacción de no tocar el artículo 17 es puramente tradicional, ya que se trata de una disposición que es prácticamente uno de los dogmas de nuestra Constitución. Pienso que estamos frente a un tema muy trabajado. El amparo ha sido un aspecto tan trabajado que no debería dar lugar a demasiadas discusiones. En primer lugar, es una garantía y no un derecho. Esto está muy claro; siempre fue así en todo el mundo. Por lo menos en los países vecinos como el Brasil --que tradicionalmente ha tenido preocupación mayor por redactar las garantías que los derechos-- figuran, el "habeas corpus" para proteger el derecho de libertad física, el amparo para proteger a casi todos los otros derechos y un tercer instituto --que se llamaba el Mandato de Segurança-- para resguardar a los restantes. Hoy en día, en la nueva Constitución, los brasileños que son tan afectos a las innovaciones constitucionales modernas, han incorporado otra garantía que se llama "habeas data", que es otra protección de un derecho que podría estar perfectamente comprendido en el amparo.

En consecuencia, estamos frente a una garantía y no a un derecho, razón por la cual sostuvimos la tesis de que convendría hablar de recurso que de acción. Diría que el texto presentado por el señor Senador Michelini tiene hasta la ventaja de que habla de que los Tribunales ampararán a los habitantes y no define si la naturaleza es una acción o un recurso, evitando de esta manera una discusión. De todas formas, es considerado un recurso, en la medida en que se trata de una garantía y no de un derecho, porque la acción, más bien, es un procedimiento, aunque podríamos decir que el amparo también lo es.

Además, me parece que este texto lacónico recoge --como el que propusimos-- las características esenciales del amparo, a pesar de que le faltaría aquella de que la resolución del juez en un amparo siempre es provisoria, es decir, nunca es definitiva. Lo mismo ocurre con el "habeas corpus", porque si una persona está mal detenida, lo único que hace el juez es

ordenar la libertad pues la prisión es indebida pero, a lo mejor, ese señor mató veinte niños y luego lo tienen que procesar y condenar. Por lo tanto, se trataría de una resolución provisoria y creo que deberíamos agregar esa palabra, aunque como esto es reconocido en el mundo no creo que nadie negara el carácter provisorio.

Por otra parte, en el texto presentado por el señor Senador Posadas Montero --que es mucho más detallado- también se recogen los elementos generales del amparo en el Derecho Comparado. En nuestro país, hay autores que sostienen que el amparo ya existía en el contexto del artículo 72. A mi juicio, es un esfuerzo sin duda importante, para no contradecirse con lo que hoy dice la ley y creo que éste también está perfectamente contemplado en el otro texto lacónico. Además, en la última parte, ya entra a tratar temas muy complejos. En primer lugar, se habla de los actos que no pueden motivar un recurso de amparo, estableciéndose "contra actos jurisdiccionales". Esta puede ser una solución y si la Constitución lo expresa, así es. Sin embargo, si hubiera un acto jurisdiccional manifiestamente ilegítimo e ilegal, en general, en el mundo se acepta el amparo. Por ejemplo, en los países que tienen amparo, en el caso de una resolución judicial tomada ostensiblemente contrariando todo, en general, éste se ejercita. Lo que ocurre es que la ley establece el amparo ante ciertos Tribunales de determinada jerarquía. Entonces, si un Juez de Paz rural sin presumir mala fe, presumiendo ignorancia, dispone el lanzamiento de una persona sin haber hecho el desalojo --estoy utilizando un ejemplo exagerado-- ¿cabe o no el amparo?

SEÑOR PRESIDENTE.- Cabe el amparo y, efectivamente, se han dado algunos casos.

SEÑOR KORZENIAK.- Por lo tanto, los países que tienen amparo, en general, lo permiten.

Debo reconocer que me ha influido muchísimo haber vivido seis o siete años en México, en donde el amparo podríamos decir que ya se pasó para el otro lado, porque prácticamente todo el mundo tiene una sentencia de amparo en el bolsillo y hagan lo que hagan, sacan el papelito y nadie los puede detener. Es cierto que allí el amparo se ha desnaturalizado, porque se ha hecho un ejercicio abusivo del mismo.

Dejaría que la ley resolviera el tema de excluir el acto jurisdiccional.

Por otro lado, creo que aquí se presenta un punto que no corresponde a la noción del amparo, que es el pedido de suspensión de un acto cuando se plantea simultáneamente la inconstitucionalidad o la nulidad en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. A mi juicio, esto está afuera del amparo. Entiendo que el amparo debe admitirse no sólo cuando hay una violación de un derecho, sino también cuando ella es inminente, a fin de poder evitarla. Esto es lo clásico de un amparo y está cubierto en los otros temas. Sin embargo, pienso que en cuanto al pedido de suspensión hay una confusión técnica, con lo que se ha manejado en general con respecto al amparo. No tengo ningún inconveniente en que el tema se regule por una norma lacónica, ya sea en el artículo 30 o en el 17, porque pienso que allí no se está jugando nada.

Habíamos propuesto un texto muy similar al del señor Senador Michelini, en el que agregábamos un adjetivo, relacionado con el carácter provisorio de la resolución, puesto que la ley no podría decir que lo que se resuelve en un amparo es definitivo.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Trataré de no ser repetitivo en mi exposición.

Antes que nada quiero decir que no tengo inconveniente en que el tema se traslade al artículo 30.

Con relación al proyecto presentado por el señor Senador Michelini, quiero señalar que observo algunos flancos en el mismo. La cognicidad es atractiva en materia constitucional, pero me parece que, también, en este caso, lleva ínsito una excesiva amplitud. Esto está vinculado a la referencia de la brevedad de los procedimientos, y ni siquiera quedan vinculados a la acción de amparo. Entonces, en todo caso, los Tribunales deberán proceder mediante mecanismos sumarios. Entiendo que si vamos a decir algo en esta materia deberíamos acotar algunos mojones esenciales del amparo. Como dice el señor Senador Korzeniak se trata de una garantía que se hace efectiva por la vía de un derecho. En el texto que presentó el señor Senador Michelini ello aparece como un deber de los Tribunales, es decir, la garantía se hace efectiva, no si ejerce o no el deber de los Tribunales, sino mediante el derecho que se le da a la persona de reclamar o recurrir en esa materia. Creo que algunos mojones como la existencia de una lesión o amenaza de ella, así como la existencia de ilegitimidad es importante establecerlos, puesto que se trata esencialmente de una acción, podríamos decir, residual. Entonces, si hay otro mecanismo debe utilizarse ese y no la acción de amparo.

Los dos puntos que mencionaba el señor Senador Korzeniak en el sentido de que las soluciones dadas en el segundo párrafo en cuanto a si se va a hacer lugar o no en materia jurisdiccional y el tema de los gobiernos departamentales y la suspensión, obviamente, son caminos de salida. Creo que en sí no están mal y, en todo caso, habrá una discusión de política jurídica acerca de si es mejor establecerlos o no. Reitero que no implica una contradicción, ni tampoco están mal desde el punto de vista jurídico. Entonces, la discusión política se centrará en si es bueno o no permitir la acción de amparo contra actos jurisdiccionales y si es conveniente o no que tengan ese efecto suspensivo. Entiendo que estos son temas importantes aunque, de alguna manera, también son adjetivos.

Por otra parte, no tendría inconveniente en sustituir la expresión "acción" por la de "recursos", así como tampoco lo tendría si se hicieran algunos correctivos de temas que mencionaba el señor Senador Santoro, en el sentido de añadir el "hecho" además del "acto" o la "omisión". Admito que se trata de una redacción extensa --aclaro que no soy muy afín a ello -- aunque no es la única, por cierto, en nuestra Constitución, ya que las hay por decenas.

Me parece --y con esto termino-- que insertar un texto en la Constitución que no avance nada frente a la realidad actual no tiene sentido, por lo cual me inclinaría a no poner nada, puesto que estamos ante un tema que en la práctica, no está demandando una solución constitucional. Es decir que no es de los puntos que generen muchos problemas de interpretación o de aplicación que claman por zanjarlos en nuestra Carta. En este caso, es un tema en el que la construcción doctrinaria y jurisprudencial es bastante uniforme, por lo cual no creo que estemos ante una necesidad o un clamor de suplir o corregir un problema en un texto constitucional. Si hacerlo, a nosotros nos genera dificultades; creo que la solución salomónica sería no hacer nada y dejar la Constitución en este punto como está hasta el día de hoy.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: creo que en este tema estamos todos de acuerdo, porque es importante. Así lo ha planteado, en su momento, el Frente Amplio. Además, no ha habido resistencia por parte de ningún sector político.

Deseo destacar que, a mi juicio, está bien que se incorpore a la Constitución porque, con la situación actual, cabría la posibilidad de sostener que si en el futuro se derogara la actual ley de amparo, probablemente existirían personas que pensaran que ese recurso está en manos del

Legislador y que no deriva de la Constitución. Creo que esta sería una interpretación equivocada, pero admito que podría darse. Digo que es equivocada, porque el artículo 332 de la Constitución, a mi juicio, es la raíz y el fundamento, no sólo del ejercicio del amparo, sino también de otras garantías, derechos y acciones que todos conocemos.

El señor Senador Posadas Montero presentó una propuesta que, admito, puede considerarse extensa y, sin duda, lo es. Pienso que, quizás, corra el riesgo de dejar algo por el camino o que, por ser excesivamente detallista, plantee dificultades que hoy no existen con la Ley Nº 16.011. Pero, al mismo tiempo, estimo que va en la dirección correcta en lo que tiene que ver con pretender acotar el ejercicio del amparo a los límites que le asigna la normativa legal vigente. Considero que es necesario ser cautelosos en cuanto al ejercicio del derecho o acción de amparo, porque no puede significar --tal como señalaba el señor Senador Korzeniak-- un verdadero abuso de derecho, tal como ocurre en otros países, al abrigo de normas distintas de las que queremos establecer. Coincido con el señor Senador Korzeniak --creo que todos lo hacemos-- en que debe establecerse que es una acción o un recurso de carácter provisional porque, de lo contrario, muchas de las demás disposiciones constitucionales y legales, relativas a la actividad jurisdiccional, podrían llegar a perder sentido. Pienso que, en este punto, debemos ser muy cuidadosos.

Quizás, introduciéndole algunas modificaciones que no me animo a proponer, me inclinaría por una fórmula como la propuesta por el señor Senador Santoro, que es la única que retuve en la memoria. Además, incluiría la característica de la provisoriedad. Desearía que se aprobara un texto que, en difinitiva, significara dejar librado a la ley la determinación de las condiciones y de las formas que debe tener este recurso o acción.

Por lo tanto, creo que este es un texto que, mañana, podríamos estudiar nuevamente. Probablemente, quienes han tenido el mérito de proponer alternativas distintas para algo en lo que todos coincidimos, podrán --en base a lo que se ha dicho en esta Comisión en el día de hoy-- presentar un texto que desearía fuera abreviado y que, al mismo tiempo, no signifique --en este sentido coincido con el señor Senador Posadas Montero-- una apertura tal del texto constitucional, que permita ejercerlo en forma inconveniente y, sobre todo, abusiva. Me parece que lo mejor es que quede claro que la ley es la que determinará la forma y las condiciones. Creo que la propuesta del señor Senador Santoro se refería sólo a las

condiciones. Considero que debería hablarse de forma y condiciones. Asimismo, incluiría el término "provisoriedad" o "provisionalidad", relacionado con el pronunciamiento a dictarse en estos casos.

SEÑOR SARTHOU.- Con respecto a la propuesta del señor Senador Posadas Montero, deseo señalar que, a mi juicio, constituye un esfuerzo positivo para incorporar, en la Constitución, una buena experiencia que se ha realizado con respecto a la aplicación de la Ley Nº 16.011.

Estos conceptos fundamentales de ilegitimidad manifiesta con los que se maneja, de alguna manera, la Ley Nº 16.011, me parece que constituyen un desarrollo de la acción que es de interés. Además, recoge una experiencia que ha funcionado acertadamente.

La observación del señor Senador Santoro, con respecto al primer inciso, me parece importante, porque aparece una restricción que hoy figura en la ley mencionada, cuando alude a hechos, tanto de las autoridades estatales, departamentales o particulares. Podría entenderse que no tendría por qué hacerse la enumeración, pero la expresión "actos y omisiones" puede dejar de lado ciertos hechos, sobre todo cuando es contemplada en el texto vigente de la Ley Nº 16.011. Suprimir algo puede indicar un elemento de intencionalidad. Pero, en cuanto al resto, me parece que el primer inciso recoge un acierto de dicha Ley, lo cual constituye una experiencia positiva. Tal vez, esta norma desarrolle más este aspecto relacionado con la eficacia cuando dice "que permitan obtener la protección eficaz". Esto significa que cuando hay un procedimiento administrativo que, por su duración, no es posible obtener la reparación inmediata, la jurisprudencia entiende que es viable el amparo, porque el medio no es eficaz, a pesar de que existe. Repito que la Ley Nº 16.011 lo dice expresamente. Considero que con la expresión "protección eficaz", también se logra ese aspecto que me parece muy importante, porque bastaría que hubiera un recurso administrativo para que no existiera amparo. Esto, evidentemente, desnaturalizaría el sentido de la acción.

También tengo posición favorable respecto de la inclusión de la Corte Electoral e, inclusive, de los actos referidos a las leyes en el caso de suspensión. Cabe acotar que esta posición cuenta con el respaldo doctrinario, por ejemplo, de Del Campo y Viera.

SEÑOR RICALDONI.- A efectos aclaratorios, deseo consultar al

señor Senador Sarthou a qué proyecto se está refiriendo.

SEÑOR SARTHOU.- He mencionado el proyecto del señor Senador Posadas Montero, que contempla esa posición sostenida por la doctrina, en cuanto a que, cuando hay acción de inconstitucionalidad, se opera el amparo solamente por la vía de la suspensión, hasta tanto se resuelva. Esto está incluido en el proyecto, pero no en la Ley Nº 16.011. Es un avance que ha planteado la doctrina.

SEÑOR RICALDONI.- La Ley vigente, del año 1988 --al igual que el proyecto del señor Senador Posadas Montero-- excluye, expresamente, los actos jurisdiccionales de la acción de amparo. Esto incluye, a mi juicio con razón, a la Corte Electoral. Si no existiera ese agregado --con el que, personalmente, tuve mucho que ver-- se podría ocasionar enormes problemas a la institucionalidad del país, puesto que cualquier persona podría dejar en suspenso una decisión de la Corte Electoral. Esto sólo sería posible si no existera esa previsión legal. Quizás me equivoqué y creí que el señor Senador Posadas Montero señalaba que incluía, en la acción de amparo, los actos jurisdiccionales de la Corte Electoral. En realidad, no es así, sino todo lo contrario. Estoy de acuerdo en excluir los actos jurisdiccionales.

SEÑOR SARTHOU.- Hacía referencia a la inclusión de la Corte Electoral, porque hoy se establece expresamente en la ley. Este Organismo dicta actos que son jurisdiccionales; pero no toda su actuación es jurisdiccional. Entonces, podría parecer que queda incluida en aquellos actos que no fueran estrictamente de función jurisdiccional.

Comparto la opinión del señor Senador Korzeniak, de que puede haber ejercicio de actos jurisdiccionales y, tal vez, esto tendría que ser objeto de la ley. Pienso que deberían establecerse condiciones más excepcionales para casos de abusos de derecho o de inexistencia de actos en su validez.

En síntesis, aludía a este tema porque me parecía bien incluir la hipótesis de la suspensión, frente a una acción de inconstitucionalidad; inclusive, pensaba que se podían contemplar aquellos actos de la Corte Electoral que no tuvieran un carácter jurisdiccional.

Entiendo que este texto hace algunos aportes, pero me preocupa un poco la supresión de los hechos, tema previsto en la Ley Nº 16.011.

En lo que tiene que ver con el proyecto presentado por el señor Senador Michelini, debo decir que la jurisprudencia siempre ha entendido que procedía el recurso de amparo, aun cuando no existía la ley, puesto que formaba parte de las Garantías. De modo que esto vendría a ratificar algo que siempre ha existido.

Ahora bien; en el segundo inciso se agregan dos aspectos de tipo procedimental que, a mi juicio, son positivos. Por un lado, se dice que el sumario será breve. Este es uno de los elementos buenos de la Ley Nº 16.011, puesto que se trata del único procedimiento rápido que hay en el Uruguay. Entiendo que está bien que quede establecido en la Constitución, porque es una condición esencial del recurso de amparo. Si éste se resolviera en cuatro años, es evidente que de nada serviría.

Luego se incluye una expresión genérica, que habla de restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, que da poderes al Juez para rectificar el hecho sujeto del amparo.

En suma, comparto ambos textos. No obstante, preferiría un mayor desarrollo en la redacción dada por el señor Senador Posadas Montero, a los efectos de incorporar experiencias que han sido positivas. Entonces, si bien tengo algunas discrepancias, no creo que sea bueno modificarla. También estoy de acuerdo con la propuesta del señor Senador Michelini, particularmente en lo que refiere al inciso segundo, que creo aporta elementos que son de interés.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Sin el ánimo de que ahora se tome una resolución y mientras escuchaba a los señores Senadores que me precedieron en el uso de la palabra, elaboré un texto que podría ir al encuentro de algunas de las observaciones que se hicieron. Por ejemplo, sustituiría el término "acción" por "recurso"; dejaría afuera la catalogación de actos u omisiones, con lo cual se evitaría el problema de si el hecho queda o no incluido, pero mantendría —porque me parece que es la solución correcta— la exclusión de estos actos jurisdiccionales. Asimismo, no me pronunciaría sobre el tema de los recursos de amparo contra leyes o decretos equivalentes de los Gobiernos Departamentales, a pesar de que entiendo que la solución que hemos planteado es la más adecuada. De todos modos, pienso que el texto tendría que ser más breve. Se podría decir, por ejemplo, lo siguiente: "Cualquier persona podrá deducir el recurso de amparo en caso de lesión o amenaza inminente de lesión, con ilegitimidad manifiesta en cualquiera de sus derechos y libertades, establecidos expresamente o reconocidos

de forma implícita por la Constitución, con excepción de aquellos casos en los que exista otro medio judicial o administrativo que permita obtener la protección eficaz del derecho o libertad en cuestión.

Queda excluida la acción de amparo contra actos jurisdiccionales".

SEÑOR PRESIDENTE.- Consulto a los señores Senadores su opinión sobre esta redacción.

SEÑOR MICHELINI.- Preferiría estudiarla un poco más.

SEÑOR SANTORO.- Yo también porque, si mal no recuerdo, la primera objeción que hizo el señor Senador Posadas Montero estaba dirigida a la expresión "Cualquier persona". Sin embargo, al parecer, ahora está de acuerdo con ella.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que aquí hay dos cosas en cuestión. Una de ellas, es dónde ubicamos este texto. No me parece que sea un asunto de mayor importancia hacerlo en el artículo 17 o en el 30. De todos modos, creo que si lo agregamos a la primera de las disposiciones citadas, estaríamos completando la defensa de los derechos y garantías de los ciudadanos, por una vía que se suma al "habeas corpus". Precisamente, estamos promoviendo eso más que el derecho de petición.

SEÑOR PEREYRA.- En principio, me inclinaba por incluirlo como un párrafo agregado al artículo 30, porque entendía que hacerlo en el artículo 17, podía parecer que tiene --naturalmente que los entendidos no lo van a interpretar así-- una relación directa con el recurso de "habeas corpus". Por lo tanto, pienso que sería mejor establecerlo como un segundo inciso del artículo 30, en donde se habla, en general, de esta materia.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa desea hacer una reflexión respecto a lo que se ha dicho aquí.

Todos los señores Senadores que, con conocimiento, han participado de este análisis, han señalado que la Ley Nº 16.011 ha funcionado y responde al propósito buscado, que es que el recurso de amparo exista. Lo que estamos haciendo aquí es darle jerarquía constitucional. Entonces, me parece que si lo hacemos, con las precisiones contenidas en el proyecto del señor Senador Posadas Montero, nos vamos a encontrar con que mañana o pasado tendremos que modificar la Constitución. Me refiero a cuando aparezcan situaciones no comprendidas o diferentes, que aquí no se resuelven. Por más grande que sea

nuestra imaginación, a veces los acontecimientos van más allá de nuestras posibilidades. Por lo tanto, no sé si no será del caso buscar algo más genérico, donde la referencia sea a una ley que existe y que todo el mundo reconoce que ha funcionado correctamente. Podríamos agregar, entonces, una expresión --con ello no caeríamos en una redundancia, porque la ley la incorpora concretamente-- en cuanto a que el procedimiento será "breve y sumario" y que el Juez competente tendrá la potestad para restablecer, inmediatamente, la situación jurídica infringida, con carácter provisional. Pienso que, de lo contrario, vamos a discutir una cantidad de aspectos que ya figuran en la ley; pero si ésta lo establece claramente, las personas no podrán ir más allá de lo que en ella se dice. Lo que estamos haciendo, con estas precisiones, es dar al recurso una jerarquía constitucional. No sé si no será más correcto quedarnos en ese límite y no estipular, específicamente, una serie de cosas que quizá en el futuro tengamos la obligación de mejorar, modificar, suprimir o agregar.

Por lo tanto, parecería que hay mayoría en la Comisión en el sentido de mantener esta disposición como inciso segundo del artículo 17.

Con respecto al texto definitivo, en lo que a mí respecta, preferiría uno que contemple lo que venía incluido en el proyecto inicial, y al cual se agregue la naturaleza del procedimiento y su carácter de provisional; consolidaría el recurso con nivel constitucional y, además, lo referiría a la ley, pues es con lo que nos hemos manejado hasta ahora. Si en un futuro es necesario modificarlo, ello se hará sin necesidad de hacer un ejercicio para ver si todos los casos y situaciones están comprendidas en la nueva redacción del artículo 17.

Es cuanto quería expresar.

SEÑOR SARTHOU.- Es verdad que adentrarse en particularidades puede crear situaciones como las que planteaba el señor Presidente. Sin embargo, creo que este es un instituto que tiene mucha experiencia --data de 1988-- que es positiva, y que no se corren los mismos riesgos que cuando se inventa una situación en un texto jurídico.

De todas maneras, no hacemos una cuestión fundamental, pero pensamos que no es lo mismo cuando se trata un instituto que se crea a través de un artículo constitucional, que cuando se homologa toda una práctica.

Sí deseo señalar que sería útil que en cualquiera de los

textos -inclusive en este-- se agregara el segundo inciso del proyecto del señor Senador Michelini. En este caso, me inclino a que podría no haber dificultades, en virtud de que este recurso tiene muchos años de vigencia. De todas maneras, tambien reconozco que puede significar un riesgo.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Siguiendo en la misma línea --porque, como dije anteriormente, estamos ante un caso que ha tenido una larga elaboración-- quiero decir que no creo que estemos ante una situación que deba tener particular cuidado en lo que a flexibilidades se refiere. Si esa fuera la realidad, no hagamos nada y sigamos por el mismo camino; pero si queremos hacer algo en la Constitución, es porque alguien siente la necesidad de llevarlo a un nivel tan alto que, precisamente, no dé lugar a ciertas flexibilidades, y que determinados aspectos básicos queden congelados en dicho nivel y se respeten.

Por otra parte, me parece muy atinada la sugerencia del señor Senador Sarthou en el sentido de que, de adoptarse el texto que proponíamos, se le incluyan las menciones a lo breve del procedimiento formulado y el restablecimiento de esa situación, con carácter provisorio, porque completaría los elementos del proyecto presentado por el señor Senador Michelini.

SEÑOR MICHELINI.- Más allá de los textos, creo que el tema está vinculado con aspectos de los actos jurisdiccionales. Inclusive, el texto planteado por el señor Senador Santoro, así como también uno a que hacía referencia --y que acabo de redactar-- el señor Senador Posadas Montero dejaba en claro que los Tribunales no amparan, sino que es un derecho que tiene el ciudadano de pedir el amparo. Precisamente, se trata de un derecho y no de una obligación, por lo que una vez que ejercen dicho derecho, los Tribunales podrán amparar o no.

Me da la sensación de que el tema refiere a los actos juridisccionales. Entonces, si se pretende incluirlo en la Constitución, quiero que sea algo que dentro de quince o veinte años el Legislador tenga la potestad de ampliarlo o de perfeccionarlo en función de su leal saber y entender. Por lo tanto, me allano a la posición de los señores Senadores en el sentido de hacer algo breve, claro y que los procedimientos correspondientes sean mandatados por la ley. De no ser así -- incluso, sé que hay un tema político que refiere al amparo como una potetestad o un derecho-- preferiría que no existiera ninguna disposición al respecto. Digo esto, porque si nos restringimos a los actos jurídiccionales, no sé si los

actuales y los del futuro los querré restringir; la ley no lo hace, y creo que está funcionando bien. Pero si vamos a incluir una disposición en ese sentido, debemos tener presente que en un futuro puede haber un acto jurisdiccional que no lo queremos restringir, pero que lo tenemos restringido por la Constitución.

De cualquier manera, pienso que el tema de amparo debería estar incluido en la Constitución y ser mandado por la ley. De no ser así, reitero, debería evaluarse si no estaremos tratando de hacer un bien y obrar de buena fe y, en definitiva, armar un lío hacia el futuro. Quizás, lo mejor sea no incluir nada.

Quiero señalar que voy a propiciar un texto, y mañana evaluaríamos una posible solución.

SEÑOR SANTORO.- Deseo precisar que, desde el comienzo, participamos de la idea de que el texto debe ser escueto y establecerse la acción de amparo con calidad de norma constitucional, así como también que se debe remitir a la ley. Sobre esas bases, estamos dispuestos a admitir un mayor desarrollo que el original que habíamos propuesto para el texto, optando por la redacción del proyecto del señor Senador Michelini. Naturalmente, habría que establecer que la acción va a corresponder, cuando no existan otros medios judiciales o administrativos para amparar, y hacer la referencia a los habitantes de la República y al goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece expresa o implícitamente. La propuesta del señor Senador Posadas Montero también contiene estos elementos, aunque quizá con una redacción un poco más demostrativa y explícita.

En lo que refiere al texto original del señor Senador Michelini, ya hicimos una referencia a su última parte, pero queremos añadir lo siguiente. En él se dice que el procedimiento será breve y sumario y el Juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida. Esta redacción puede llevar a pensar que el Juez que entiende en una acción de amparo tiene una acción más amplia para restablecer la situación jurídica infringida. En ese sentido, creemos que quienes redactaron la ley vigente aciertan cuando dicen que la sentencia, en la acción de amparo, deberá contener --entre otras cosas-- la determinación precisa de lo que deba hacerse o no, y el plazo para el cual dicha resolución regirá, si es que corresponde fijarlo. De modo que el sentenciante en la acción de amparo manda a hacer algo o dice que no se debe realizar tal cosa.

Tengo en mi poder una sentencia de amparo sobre un problema de carácter político en Canelones. Precisamente, a un ciudadano no se le dio vista de una actuación donde estaba involucrado y tenía cargo. Es decir que en ese caso no se cumplió con el artículo 66 de la Constitución, ya que se dedujo la acción de amparo --soy partidario de que se hable de acción y no de recurso-- y el Juzgado dice en el fallo que ha lugar a la acción de amparo, que proceda la autoridad administrativa a dar cumplimiento al artículo 66 de la Constitución con respecto a Fulano de Tal, y que se suspenda el cumplimiento de la resolución tal, que era la que se estaba recurriendo. Es decir que manda a hacer tal cosa, o no, y creo que eso está bien, porque es lo que dispone la ley vigente. Por ese motivo, el texto propuesto por el señor Senador Michelini hace referencia a restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, siguiendo esa tendencia; sin embargo, puede considerarse que tiene un alcance mayor, y que el Juez no sólo va a ordenar hacer o no hacer determinada cosa, sino que puede disponer algo sobre un procedimiento.

SEÑOR SARTHOU.- Creí entender que, de alguna manera, este texto había homologado al del artículo 7º de la ley, que establece para el Juez la posibilidad de restablecer inmediatamente la situación, es decir, que recogía esa práctica sin perjuicio del proceso final que tenga el amparo. En ese sentido, me parece que se trata de un aspecto que tiende a constitucionalizar esa facultad que hoy se le da al Juez y que la puede aplicar; este texto lo homologaría constitucionalmente.

SEÑOR PRESIDENTE.- A continuación, correspondería considerar el artículo 17, sobre el que, al parecer, estamos todos de acuerdo y, al mismo tiempo, en desacuerdo. En principio, existe un punto de coincidencia entre la propuesta del señor Senador Posadas Montero, aceptada en términos generales por los señores Senadores del Frente Amplio y el señor Senador Michelini, quien admitiría la incorporación de la iniciativa que tiene que ver con la naturaleza de los procedimientos, con el agregado sugerido por el señor Senador Korzeniak con respecto al carácter provisorio de las resoluciones del Juez competente.

Debido a que el señor Senador Michelini ha presentado una nueva iniciativa, creo que lo más conveniente sería distribuirla junto con la del señor Senador Posadas Montero, a los efectos de que en el día de mañana podamos encontrar una solución definitiva para este texto.

SEÑOR MICHELINI.- Deseo aclarar un aspecto con respecto a la

propuesta del señor Senador Posadas Montero. Cuando se expresa que queda excluida la acción de amparo contra actos jurisdiccionales, si le agregáramos la expresión "cuando así lo establezca la ley", ¿variaría la intención de la disposición? Formulo esta consulta, porque entiendo que no es conveniente profundizar en los detalles cuando no sabemos qué sucederá hoy, mañana o dentro de diez años. En realidad, lo que nos preocupa es el aspecto de los actos jurisdiccionales, por el hecho de que al establecer disposiciones muy amplias puede entenderse que la ley no lo abarca todo. En el caso de que un ciudadano recurra al Tribunal, éste puede establecer que la Constitución va más allá de la ley y que debe ser amparado en sus derechos y garantías; ese aspecto, si no me equivoco, es tema de preocupación del señor Senador Posadas Montero. Por este motivo, entiendo que si expresáramos que queda excluida la acción de amparo contra los actos jurisdiccionales cuando así lo establezca la ley, si los Legisladores consideran que determinados aspectos jurisdiccionales no corresponden, dentro de diez o quince años, podrán modificarlo, con lo cual no estaríamos condicionando a los futuros Parlamentos.

SEÑOR KORZENIAK.- Quisiera señalar que a pesar de haber sostenido que pueden existir actos jurisdiccionales con una magnitud de ilegitimidad tan grande que pudieran hacer pensar en la procedencia de amparo --tal como observo sostiene el señor Senador Michelini-- el razonamiento expuesto por el señor Senador Sarthou me pareció muy atinado. Digo esto, porque aunque en principio se excluyan los actos jurisdiccionales, si un día el Legislador considera que unb de esos actos tiene una ilegitimidad tan importante, tendrá que definir las condiciones para que puedan calificarse de inexistentes. En ese caso, la posibilidad no sería inconstitucional. Por este motivo, entonces, es que me han convencido la redacción propuesta por el señor Senador Posadas Montero y el argumento planteado en su favor por el señor Senador Sarthou.

SEÑOR PRESIDENTE.- Interpretando la voluntad explícita del señor Senador Posadas Montero, la Mesa hizo el mismo agregado propuesto, con la esperanza de no haber cometido ningún error. Además, señala que va a hacer circular este texto, que ya cuenta con varios votos conformes, y veremos si en el día de mañana es también aceptado por los señores Senadores Santoro y Ricaldoni, y por quien habla. Asimismo, también será distribuido el texto que promueve el señor Senador Michelini.

Correspondería considerar el artículo 50, sobre el cual el señor Senador Posadas Montero ha propuesto un nuevo texto

sustitutivo. De este modo, el artículo quedaría redactado de la siguiente manera:" El Estado establecerá políticas que favorezcan el crecimiento económico sostenido del país, con particular atención al fomento del ahorro y la inversión; la promoción del comercio exterior; el desarrollo armónico de todo el territorio, con una adecuada descentralización y la justa participación de los habitantes".

La redacción actual del artículo 50 plantea una propuesta en donde por disposición constitucional se fija una política determinada en el sentido de que debe orientarse el comercio exterior, proteger las actividades productivas o las que reemplacen bienes de importación. Debe tenerse en cuenta que esta disposición va en contra de todas las leyes internacionales aceptadas por nuestro país, tal como las del MERCOSUR y otras.

Al parecer, los objetivos del artículo sustitutivo son los mismos, aunque sin entrar en una casuística como la que establece la disposición original.

SEÑOR MICHELINI.- Aclaro que este artículo no fue propuesto por el Nuevo Espacio, y que coincidíamos, en términos generales, con su agregado, más allá de que fue planteado por otros partidos. En síntesis, nos parece bien que se incluya este artículo 50, con nueva redacción, pero si no existiera consenso y no fuera incorporado en esta reforma, tampoco tendríamos problema.

SEÑOR SANTORO.- Este artículo 50 que estamos considerando tiene la particularidad de que agrega otro inciso o apartado al actual artículo 50, haciendo referencia al desarrollo de políticas de descentralización que alcanzarían el área administrativa, social, económica, productiva, laboral y educativa, con el objetivo de promover el desarrollo regional y el bienestar general. En consecuencia, esta es una disposición de carácter enunciativo programático pero, a la vez, está vinculada a todo un capítulo de descentralización incorporado por el Directorio del Partido Nacional y, a diferencia del artículo 17, respecto al cual señalamos que no existía decisión política, en este caso sí la hay. Por lo tanto, estamos de acuerdo en mantener la redacción actual.

Con respecto al texto planteado por el señor Senador Posadas Montero, observamos que en él —creemos que se debe evitar este tipo de situaciones— se eliminaría lo que actualmente el texto del artículo 50 contiene en su apartado segundo. En él se dice que toda organización comercial o

industrial trustificada estará bajo el contralor del Estado. En realidad, no entendemos por qué se eliminaría esto --se trata también de una norma de carácter programático-- ya que, además, generalmente este tipo de supresiones provoca, en la opinión pública, reacciones que no son favorables porque el trust, a nivel comercial e industrial, genera ciertas reacciones. En consecuencia, reitero que nos mantenemos en el texto original.

SEÑOR KORZENIAK.- Tal como le comentaba informalmente al señor Senador Posadas Montero, considero que, a pesar de discrepar completamente con ella, la redacción que propone demuestra una gran sinceridad.

En primer lugar, elimina radicalmente el control del Estado sobre las actividades trustificadas y, en segundo término, sosteniendo la tesis --y admito que está muy generalizada-- de que es obsoleta la teoría de la sustitución de importaciones, también elimina la frase que expresa que el Estado orientará el comercio exterior protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación. Personalmente, considero que es beneficioso que se protejan las actividades cuyo destino sea la exportación. Esa es la primera aclaración.

Por otro lado, con respecto al tema del "fallecimiento", para siempre o por algún tiempo, de la política de sustitución de importaciones, debo decir que se trata de un "fallecimiento" a cuyo entierro aún no he asistido. Con esto, no quiero decir que ese entierro no se vaya a producir efectivamente, pero el tema de la regulación económica es complejo para ser establecido en la Constitución. Siempre he sostenido que la Constitución tenía tres o cuatro pautas que orientaban, para bien o para mal, sobre cuál era la economía básica que tenía que seguir el país. Precisamente, por ese motivo sostuve que la Ley de Empresas Públicas, también para bien o para mal, era contraria a la Constitución. Si bien esta tesis no fue recibida en el Senado, sostuve que contrariaba fundamentalmente este artículo, entre otros.

Volviendo a esta disposición, quiero señalar que en la práctica ha actuado como un artículo programático, porque ha sido estirado como si fuera un chicle, hacia un lado o hacia el otro, de acuerdo con la tendencia más neoliberal --como lo dicen los técnicos-- o de Estado benefactor. De todos modos, el carácter programático se lo ha dado la práctica porque, en principio, carece de él. Normas programáticas son aquellas que no establecen soluciones, sino que toman un tema y señalan que

el Legislador lo regulará de acuerdo con determinadas orientaciones. Sin embargo, esta norma establece soluciones concretas y mandatos, porque decir que toda organización comercial o industrial trustificada estará bajo el contralor del Estado es algo imperativo y concreto. Si no lo fuera, de todos modos el artículo 332 ordena su aplicación aunque no esté reglamentada, porque ese es uno de los preceptos que establece deberes para las autoridades públicas, es decir, el de controlar las organizaciones trustificadas.

No es mi intención iniciar aquí una discusión de tipo económico, dilucidando si ello es bueno o malo. Lo que sostengo es que así consta en la disposición y, por lo tanto, es una norma que debe aplicarse mientras no sea modificada, de lo cual no soy partidario.

En consecuencia, me agrada más el artículo tal como figura en el proyecto de ley y no como viene propuesto por el señor Senador Posadas Montero a quien, repito, reconozco el gran mérito de que trata de adecuar esta redacción a su concepto de la economía, que ha explicitado muchas veces y que, si bien no creo que sea el correcto, lo ha sostenido en un planteo muy frontal y sincero.

Reiteró que esta disposición, tal como viene en el proyecto de ley de los tres lemas, me convence más que la otra.

Por otra parte, a título personal, habíamos leído —aunque siguen siendo textos que hemos conversado a nivel de Comisión en el Frente Amplio— un agregado al texto del artículo 50 que viene en el proyecto de los tres lemas, por el cual al hablar de la descentralización, se incluía como estímulo la posibilidad de que la ley —si bien esto no está aquí, ya lo habíamos planteado— pudiera rebajar las tasas impositivas o exonerar temporariamente de impuestos, no a las empresas que se establecieran en el interior —como figura en el otro texto— sino a aquellas que crearan fuentes de trabajo, mediante una redacción que se remitiría a la ley en cuanto al número de puestos de trabajo que debía crear para gozar de ese estímulo legislativo.

Era cuanto deseaba manifestar.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- A mi juicio, el contenido del inciso primero de este artículo es algo que está totalmente perimido, y ello no es una cuestión ideológica sino una confrontación de la realidad que, MERCOSUR mediante, resulta más clara aún.

La redacción que quisimos dar a esta disposición no es particularmente neoliberal. Al contrario; lo que intentábamos era ir en cierto modo al encuentro de esas manifestaciones programáticas sobre el bien que debe fluir del Estado e incluso, reunir los temas que quedan vigentes, que no son arcánicos ni irreales, y que están contemplados en el actual contenido del inciso primero.

En cuanto a los trusts, me parece igualmente arcánico, pero no hago cuestión en dejarlo así; no han servido para nada hasta el día de hoy, y seguramente tampoco servirán hasta el fin de los siglos.

En cuanto al tema de la descentralización, creo que en sustancia nuestra redacción contempla la preocupación en esta materia. Incluso, en tren de purismos jurídicos, quizás sea hasta más completa porque, como es sabido, cuando la Constitución hace referencia al término Estado, se refiere al Estado persona pública mayor. Además, en la redacción que podríamos llamar original del inciso final, nos vamos a encontrar con un tipo de argumentaciones que ya vimos en algún otro artículo; me refiero al hecho de que no deja de ser un tanto contradictorio que sea el Estado, como persona pública mayor, el que haga la descentralización. Entonces, es el poder central el que llevará a cabo políticas centralizadas de descentralización. Seguramente ello no causará ningún daño porque en la práctica no tendrá efectos, cualquiera sea la redacción que tenga, aunque no deja de ser incongruente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa percibe que existe voluntad mayoritaria a nivel de los miembros de la Comisión en el sentido de mantener el artículo tal como está.

SEÑOR ASTORI.- Quiero formular una pregunta al señor Presidente, quien tiene una particular ilustración sobre el texto constitucional vigente y, por lo tanto, sobre el primer inciso proyectado, que quedó tal como estaba. ¿Cuál es el concepto de actividad trustificada? Quisiera que se definiera técnicamente el concepto, conociendo los orígenes y aplicado a la realidad actual, porque en el mundo económico de hoy no sé qué es el trust.

SEÑOR KORZENIAK.- Podríamos encontrar cientos de palabras en la Constitución cuya definición científica puede generar dificultades. Hay un trabajo de Aníbal Luis Barbagelata en un Cuaderno de Marcha, que se llama "La Reforma Posible de la Constitución", el cual posee alrededor de 200 palabras que él dice tendrían que ser modificadas. Además, en el curso de

Justino Jiménez de Aréchaga sobre la Constitución —que es el mejor que se ha dictado en América Latina— al pie de cada uno de los 282 artículos de aquella época figura el texto tal como tendría que haber sido redactado.

La palabra "trust" tiene un significado muy complejo, sobre todo en ciencias tan desgarradas como son el Derecho y la Economía, es decir, ciencias sociales.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- La palabra es de origen inglés, y en el Derecho anglosajón quiere decir fideicomiso. Esto, desde el punto de vista inglés, es jurídicamente un mamarracho.

SEÑOR KORZENIAK.- Voy a hacer una defensa de los constituyentes de nuestro país que usaron esta palabra y que conocían su sentido.

La figura del fideicomiso existe en México pero no en el Uruguay, a pesar de que se han enviado técnicos a varios países para estudiarla, entre ellos, un brillante asesor legal del Parlamento. Precisamente, el fideicomiso está copiado o inspirado en el trust inglés. Sin embargo, cuando nuestros constituyentes usaron esta palabra, manejaron otro concepto que ya había sido utilizado por un ilustrísimo antepasado del señor Presidente de la Comisión, en una época en que los cursos de Economía y de Constitucional distinguían el "trust" del "cartel". Como se recordará, esta era una verdad mecanizada que, había en la Universidad uruguaya, por lo menos en los cursos de Derecho, que quizás no coincidía con el conocimiento del Derecho inglés, que todavía es muy poco conocido en nuestras latitudes. Lo que se decía sobre el trust era que se trataba de un conjunto de empresas —que es el sentido que tiene en la Constitución, lo que no quiere decir que sea el técnico— con formas jurídicas variadas, que hacían su actividad comercial de manera vinculada desde el comienzo de la elaboración de un producto hasta su venta al consumidor. A ello, el constituyente uruguayo le llamó "actividad trustificada". Esto, generó una cierta resistencia y se lo distinguía del "cartel" porque este último estaba dedicado a una misma actividad.

Por lo tanto, cuando se incluyó esta expresión en la Constitución, se refería a lo último que expresé y no al fideicomiso pues, efectivamente, como dice el señor Senador Posadas Montero, ese es el significado que la palabra tiene para el derecho inglés.

SEÑOR PEREYRA.- Si se va a votar esta disposición, quiero dejar la misma constancia que ha realizado el señor Senador Santoro

en cuanto al alcance del artículo. Sin embargo, me voy a permitir sugerir una pequeña modificación al inciso final, que dice: "se desarrollarán políticas de descentralización administrativa, social, económica, productiva, laboral y educativa. Toda enumeración puede ser restrictiva, por lo que agregaría al final, luego de la palabra "educativa", lo siguiente: "y, en general, referidas a toda forma de promover el desarrollo regional y el bienestar general".

SEÑOR MICHELINI.- Cuando realizamos la primera lectura sobre este inciso, para evitar cualquier aspecto restrictivo, dimos una nueva redacción que quizás conforme al señor Senador Pereyra. Esta modificación consistía en no describir las políticas de descentralización, por lo que diría: "Asimismo, el Estado desarrollará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general." Todos coincidimos en que desagregar dichas políticas implicaba restringirlas porque siempre la realidad puede ser más rica que la letra.

SEÑOR PEREYRA.- El país viene sufriendo desde mucho tiempo atrás una política de centralización en todos los aspectos aquí mencionados, que constantemente aumenta en lugar de disminuir. Por lo tanto, creo que la enumeración sería correcta, y que podría generalizarse de otra manera sin dejar de mencionarlas, porque son una triste realidad para quien conoce el interior del país.

SEÑOR MICHELINI.- Si la inquietud es esa, no me niego a este texto, ya que en definitiva el sentido es el mismo.

Como el proceso que tuvo la redacción de los artículos fue que se presentaron las normas íntegras con las modificaciones, en el artículo 50 aparecieron los dos incisos primarios. Si la propuesta que se plantea en la Comisión es que aparezcan sólo las modificaciones, en definitiva deberíamos expedirnos sobre ellas; en este caso los incisos primero y segundo no estarían en discusión.

En la discusión de la multipartidaria se planteó hacer en cada artículo una enumeración completa con modificaciones incluidas. Si en el caso del artículo 50 se hubiera tomado el camino de presentar sólo las modificaciones, la de esta disposición sería el tercer inciso.

SEÑOR KORZENIAK.- En una sesión anterior habíamos propuesto que el acápite del artículo 1º --lo cual creo fue aceptado-- dijera "Modifícanse y adiciónanse los siguientes artículos y párrafos

de la Constitución", de tal manera que luego haya que transcribir sólo lo que se incorpora, lo que hace más fácil al lector saber qué es lo que se modifica.

SEÑOR MICHELINI.- Para actuar con honestidad intelectual, debo decir que con referencia a este artículo 50 —que aparentemente quedaría tal como está— la redacción que propone el señor Senador Posadas Montero me parece más actual y trata que la Constitución identifique la promoción que debe hacer el Estado, sin introducirse en las políticas a aplicar, que dependerían más de la ley.

Creo que la realidad es tan inmensamente creativa —y a veces preocupante— que, por ejemplo, el tema de Internet va a permitir contratar arquitectos u otros profesionales, sin que estén vinculados a la legislación actual —ya sea la del trabajo— por lo que el artículo 50 —incluso el propuesto por el señor Senador Posadas Montero— no podrá amparar esta situación que se vive en el ámbito de trabajo. Entonces, creo que la realidad nos pasa por encima por lo que cuanto más vinculada esté la Constitución a la orientación del Estado, sin pretender atraparla en dos frases, mejor nos adaptaremos a ella.

SEÑOR ASTORI.- Queriendo ser breve, voy a aportar algún elemento de juicio más sobre este artículo, al que ya me he referido. Lamentablemente, no tuvimos tiempo de ponernos de acuerdo con el señor Senador Korzeniak en relación a este artículo, pero personalmente ya había expresado que este texto me parece muy antiguo, por lo que —también por una razón de honestidad— quería volver a señalarlo.

Esta redacción maneja conceptos económicos que están realmente superados por lo que me parecería un error, por más objetivos programáticos que tenga, mantenerlo tal como está. De todas maneras, pienso que no hay que hacer de esto un problema que dificulte la reforma constitucional, pero si se pudiera hacer un esfuerzo por modernizar un poco el texto —incluso en función del interés nacional— sería más conveniente. La redacción del primer inciso puede ir en contra del interés nacional, en el sentido de promover sustituciones de importaciones que perjudiquen al país, sobre todo, teniendo en cuenta que ya hemos suscrito acuerdos de integración que están en vigencia y que, por supuesto, no lo estaban cuando se redactó el artículo 50. Estimo que el primer inciso colide inmediatamente con las leyes de ratificación de los acuerdos de integración en el MERCOSUR porque las contradice frontalmente. Me parece que valdría la pena —reitero, sin

querer hacer un problema mayúsculo de esto— reflexionar un poco acerca de si no podemos poner el acento en otras variables de las mencionadas aquí, que sean más coherentes con el interés económico del Uruguay.

Por otra parte, creo que el tema de los "trusts" —teniendo en cuenta las definiciones que se han dado— hoy en día también está totalmente superado. Si por "trust" se entiende —si le he comprendido bien al señor Senador Korzeniak— la integración vertical, en el ámbito comercial esto carece de sentido. En el artículo se hace referencia a toda organización comercial trustificada...

SEÑOR KORZENIAK.- En el texto se expresa comercial o industrial.

SEÑOR ASTORI.- Estoy haciendo referencia a lo comercial. Además, en el plano industrial creo que en el mundo tiene mucha más importancia el contralor de los conglomerados —que son las integraciones productivas con capital financiero en la conducción— lo cual sí debería ser objeto de control.

Finalmente, en el tercer inciso hay una redacción tan excesiva, que incluso se habla de descentralización económica y en seguida de descentralización productiva, además de agregar la social, administrativa y laboral. Por lo tanto, me parece que esta extralimitación sólo se soluciona eliminando esta parte del texto y dejando "políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general".

Simplemente, quería hacer un aporte breve y coherente con la intervención que ya había realizado sobre este mismo artículo en otra sesión anterior.

SEÑOR RICALDONI.- En primer lugar, debo expresar que tengo un temor: cualquier retoque o modificación que se le haga a este artículo 50, puede ser malinterpretado por la opinión pública y por la ciudadanía, si es que este proyecto de ley —como deseamos— termina siendo sometido al pronunciamiento final de los ciudadanos.

En segundo término, creo que este es un artículo —como aquí se ha expresado— que está totalmente desactualizado.

En tercer lugar, conceptualmente tiene una inspiración con la cual discrepo, que es la de introducir un modelo más que de país, de política de gobierno concreto —el gobierno de turno—

dentro de la Constitución. Tan fuertes son las realidades que todo esto ha sido frecuentemente desconocido, no sólo por las leyes, sino también por normas de carácter administrativo y también práctico o conductas de los agentes económicos y financieros del país. Además, tiene una dificultad evidente --tal como señalaba el señor Senador Astori-- que radica en que la política de sustitución de importaciones va en contra de muchas disposiciones del Tratado de Asunción y de todos los acuerdos complementarios. Pero también va en contra de una cantidad de acuerdos bilaterales suscritos por Uruguay, tal como los que nos unían con Argentina y con Brasil y, en alguna medida, podría también estar contradiciendo disposiciones que nos vinculan dentro de ALADI.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Y del GATT.

SEÑOR RICALDONI.- Y del GATT, casi nada. Digo que políticamente hablando, abordar la eliminación de este artículo --que es la tentación que tengo-- sólo sería posible en la medida en que los cuatro lemas participemos de la reforma y expliquemos claramente la situación.

SEÑOR ASTORI.- Simplemente, quería hacer la aclaración de que me sentí un poco obligado desde el punto de vista conceptual a hacer estas reflexiones. Sin embargo, repito que no quiero introducir un problema político. Creo que la reforma constitucional descansa sobre otros pilares ya que, artículos viejos --lo digo con todo respeto-- como el 50, hay varios en la Constitución; este es uno de los ejemplos más claros.

Para emplear la misma expresión que el señor Senador Michelini, por una razón de honestidad intelectual, no quise quedar en silencio frente a este artículo, que me parece que hoy realmente perjudicaría al Uruguay desde el punto de vista económico.

SEÑOR RICALDONI.- Finalizo diciendo que en cuanto al inciso tercero, personalmente me afilio totalmente a la tesis expuesta, entre otros, por el señor Senador Michelini, en el sentido de que es restrictivo, cuando en realidad su intención es la contraria y quizás --aunque no es un tema para resolver en el día de hoy-- aquí se debiera decir "Asimismo, desarrollarán aquellas políticas de descentralización que promuevan el desarrollo regional y el bienestar general.

SEÑOR PRESIDENTE.- O se podría decir: "todas las políticas de descentralización".

SEÑOR RICALDONI.- Asimismo en todas aquellas políticas de descentralización que promuevan no se nos va a escapar nada y se ubicaría en lo que parece ser siempre una buena técnica en materia de texto constitucional.

SEÑOR KORZENIAK.- Simplemente quiero dejar una constancia.

A mi juicio, en la versión taquigráfica debe constar algo sobre este artículo que, indudablemente, tiene una larga trayectoria, en la cual han habido muchos cambios de líneas económicas. Al respecto, existen otras disposiciones de la Constitución similares, como la que expresa que la ley establecerá la distribución imparcial y equitativa del trabajo y, sin embargo, no lo hace. Entonces, prefiero que mi constancia sea la de que el Derecho Constitucional contiene técnicas para superar estos problemas y no para que una Comisión establezca en la versión taquigráfica, que lo que se ha hecho es violar la Constitución flagrantemente mediante acuerdos o leyes. Esa técnica fue muy enseñada en nuestro país --no por el doctor Justino Jiménez de Aréchaga, sino por el doctor Juan Andrés Ramírez-- y se llamaba "Interpretación histórico evolutiva de la Constitución". Es decir que la palabra "trust" o la sustitución de importaciones, con el tiempo va adquiriendo una nueva dimensión y la técnica de interpretación del derecho así lo admite.

Esta es la constancia que quería dejar para quedar tranquilo con mi conciencia y con el funcionamiento en general de las constancias de las Comisiones.

SEÑOR RICALDONI.- Entonces, en la medida en que todos sin excepción estuviéramos de acuerdo, deberíamos perfeccionar el texto, dando el sentido que todos pretendemos al último inciso y, probablemente, prescindiendo de los dos primeros incisos actuales. Reitero que políticamente eso sólo podrá funcionar en la medida en que haya consenso porque, de lo contrario, preferiría dejar todo como está, a los efectos de evitar suspicacias y malas interpretaciones que nadie quiere.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 18 y 01 minuto)